

信訪的制度邏輯

● 趙曉力

近年來，對中國信訪制度的主要批評，是認為信訪並非一種規範的糾紛解決機制，應該用更符合法治的方法來取代。但這些批評未能理解到，為甚麼在已經建立了行政覆議和行政訴訟制度的今天，大批民眾還是選擇了信訪。是否廢除信訪制度就會取得正本清源的效果？本文認為，信訪制度是嵌套在中國現行的整體政府過程中的，除非中國現行政府過程發生較大的變化，否則，廢除信訪制度，也不會發揮正本清源的效果。

一 逐級上訪與越級上訪

中國《憲法》第二十七條規定：「一切國家機關和國家工作人員必須依靠人民的支持，經常保持同人民的密切聯繫，傾聽人民的意見和建議，接受人民的監督，努力為人民服務。」第四十一條規定：「中華人民共和國公民對於任何國家機關和國家工作人員，有提出批評和建議的權利；對於

任何國家機關和國家工作人員的違法失職行為，有向有關國家機關提出申訴、控告或者檢舉的權利，但是不得捏造或者歪曲事實進行誣告陷害。」這些規定，可以看做是信訪的憲法依據。

但憲法依據並不等於制度邏輯。國務院1996年《信訪條例》把《憲法》第四十一條所說的「向有關國家機關提出申訴、控告或者檢舉」，具體化為「信訪人的信訪事項應當向依法有權作出處理決定的有關行政機關或者其上一級行政機關提出」（第十條），是行政機關，而不是任何機關；是有權機關和其上一級機關，而不是任何一級政府。2005年新《信訪條例》也基本上維持了這一規定：「信訪人採用走訪形式提出信訪事項，應當向依法有權處理的本級或者上一級機關提出。」（第十六條）

中國政府過程的突出特點，是在大部分民眾頭上，從中央到鄉鎮共有五級黨政政府（在農村地區有時還包括一級不是政府的政府，那就是村委

國務院1996年《信訪條例》把《憲法》第四十一條所說的「向有關國家機關提出申訴、控告或者檢舉」，具體化為「信訪人的信訪事項應當向依法有權作出處理決定的有關行政機關或者其上一級行政機關提出」，是行政機關，而不是任何機關；是有權機關和其上一級機關，而不是任何一級政府。2005年新《信訪條例》也基本上維持了這一規定。

會、村黨支部)，城市比農村少一級鄉鎮政府（直轄市再少一級——地市級），但又多一級「單位」。上下級黨政政府之間等級森嚴，各級政府都是下管一級，形成一個層層向下約束、層層向上負責的嵌套機制。這意味着，中央政府其實並不能形成中央集權，除了少數例外，它只能直接管到省、部級，即使是對比如某省某縣的拆遷政策進行糾正，也要通過該省，而該省也須通過該縣的上一級政府，即地市級黨政政府來具體處理，比如將該縣的黨委書記和縣長撤職。

這個制度邏輯，決定了上一級政府總會鼓勵民眾提起針對其下級政府的上訪，但卻不希望民眾越過自己到自己的上級政府上訪。上訪者傾向於相信，他所反映有問題的政府，跟其上一級政府免不了要「官官相護」，只有再上一級或者更高級的政府，才沒有官官相護的嫌疑。最沒有嫌疑的是中央政府。所以，上訪的最終目的往往是「千方百計進京城」。這也造成了一個以北京為圓心的上訪高發地域。

這就形成了中國信訪制度的一大特色：容許逐級上訪，直至上訪到中央政府，但反對越級上訪。比如，廣東省1996年曾制定了《廣東省實行群眾逐級上訪和分級受理制度的暫行辦法》，江蘇省、內蒙古自治區也分別制定了《江蘇省實行逐級上訪和分級受理制度暫行規定》和《內蒙古自治區群眾逐級上訪和分級受理辦法（暫行）》等。

然而，上訪者在明白這個道理之後，卻有更大的動力進行越級上訪。上訪者傾向於相信，他所反映有問題

的政府，跟其上一級政府免不了要「官官相護」，因為如果他反映的問題確實存在，按照這個制度邏輯，上一級政府也是有領導責任的。只有再上一級政府，或者更高級的政府，才沒有官官相護的嫌疑。比如，如果上訪者要反映鄉鎮政府的問題，那麼在其眼裏，縣政府是不可相信的，只有地市級和更高級別的政府，由於對鄉鎮政府沒有直接約束責任，才可能對鄉鎮政府做出公正的處理。

但下管一級和向上負責的制度邏輯，又使得哪怕是越級上訪在層層批轉之後，最終還是由縣政府來處理鄉鎮政府。上訪者也明白這一點，但他認為，如果有更高級政府的「尚方寶劍」在手，縣政府在「官官相護」的時候便會有所忌憚。

在上訪者看來，最沒有「官官相護」嫌疑的是中央政府。所以，上訪的最終目的往往是「千方百計進京城」。據國家信訪局統計，2003年國家信訪局受理群眾信訪量上升14%，省級只上升0.1%，地級上升0.3%，而縣級反而下降了2.4%。另外，中央和國家機關受理群眾信訪量上升46%，省、地、縣直屬部門增幅較少，有的還是負增長^①。

這也造成了一個以北京為圓心的上訪高發地域。北京周圍的幾個省份無一例外成為上訪大省。山東某地的法官告訴我，他們當地有幾個村莊由於離鐵路比較近，民眾去北京很方便，被稱為「國務院直屬村」，一有甚麼事，村民便乘坐火車到北京上訪，讓當地政府頭疼不已。河北某縣由於與北京相鄰，到天安門的距離比到省城的距離還近，預防上訪、維護穩定便成為當地政府的頭等大事。

信訪的制度邏輯，決定了上一級政府總會鼓勵民眾提起針對其下級政府的上訪，但卻不希望民眾越過自己到自己的上級政府上訪。上訪者傾向於相信，他所反映有問題的政府，跟其上一級政府免不了要「官官相護」，只有再上一級或者更高級的政府，才沒有官官相護的嫌疑。最沒有嫌疑的是中央政府。所以，上訪的最終目的往往是「千方百計進京城」。這也造成了一個以北京為圓心的上訪高發地域。

二 反映情況和解決問題

然而，向上負責、下管一級的政府體制，也決定了中央政府實際上並沒有處理地方事務的足夠信息和組織資源。中央政府只能管到省部級。面對潮水一樣湧來的上訪者，中央政府實際上難以判斷哪些上訪者的控訴更真實，而信訪者也難以證明自己的問題比別人的問題更重要，需要優先解決。中央政府有時需要派工作組到當地調查，也就是直接獲得信息，但實際上中央政府不可能事事都派工作組。這導致了上訪能夠解決的問題其實非常有限，據學者于建嶸的調查，上訪實際解決的問題只有千分之二^②。

不過，對於上級政府來說，上訪者所提供的個案材料雖然無法作為直接處理個案的依據，但匯總起來，信訪材料還是可以作為發現總體情況的依據。比如，北京市1995年《信訪條例》就規定，「綜合研究信訪情況，及時向本機關負責人和有關部門提供信訪信息」是信訪工作機構的職責之一。如果中央政府發現，最近一段時間反映強制拆遷的信訪材料急劇增加，大致可以判斷，強制拆遷已經在地方上成為一個突出問題。

倘若上訪者理解了信訪制度的這一邏輯，那麼，他就會有意識地把自己的個案問題普遍化，以期引起上級領導的重視。近年來，上訪組織者經常採取的一個措施就是組織大規模的集體上訪，以此顯示問題的嚴重程度。國家信訪局局長周占順在2003年時指出：「自1993年全國群眾來信來訪總量出現回升以來，已經持續上升了十年。……其他地區群眾來訪

特別是群眾集體上訪上升趨勢也很明顯。」^③

對於集體上訪，國務院和各省市自治區的《信訪條例》並不鼓勵。比如國務院1996年《信訪條例》規定：「多人反映共同意見、建議和要求的，一般應當採用書信、電話等形式提出；需要採用走訪形式的，應當推選代表提出，代表人數不得超過五人。」2005年新《信訪條例》也沿用了這一規定：「多人採用走訪形式提出共同的信訪事項的，應當推選代表，代表人數不得超過五人。」各省市自治區《信訪條例》也大都沿用了集體上訪代表不超過五人的規定，但集體上訪的規模、人數、次數近年來依然有增無減。

集體上訪的持續增加和日趨嚴重說明了信訪制度又一個錯位：上訪者的目的是解決個人或群體的具體問題，而上級機關卻希望從個別的信訪中發現普遍性問題，因為上級機關是政策的制定者，制定或改變政策的依據是普遍性問題，而不是具體問題。上級機關並不是具體問題的解決者，具體問題的解決仍然要通過下級政府。現行信訪制度的設計者希望，普遍性問題能夠通過一種個別化的形式反映出來，這樣反映的時候不會對社會穩定帶來太大震動。

上訪者在明白了這一點之後，反而容易採取一些反其道而行之的策略。上訪者相信，要使自己的具體問題得到解決或者優先解決，必須要採取一定的方式使問題顯示出其普遍和嚴重的一面，而集體上訪和反覆上訪就是一種向政府和社會表明問題普遍和嚴重的有效手段。一旦一起集體上

集體上訪的持續增加和日趨嚴重說明了信訪制度又一個錯位：上訪者相信，要使自己的具體問題得到解決或者優先解決，就必須要使問題顯示出其普遍和嚴重的一面，而集體上訪和反覆上訪就是一種有效手段。一旦一起集體上訪的個案得到優先處理，其示範效應往往鼓勵其他上訪者群起仿效。這就是民間所說的「大鬧大解決、小鬧小解決、不鬧不解決」的上訪經驗。

訪的個案得到優先處理，產生的示範效應往往鼓勵其他上訪者群起仿效。這就是民間流傳的「大鬧大解決、小鬧小解決、不鬧不解決」的上訪經驗的由來。

三 辦信和轉信

國務院1996年《信訪條例》規定了辦理信訪的總的原則是「分級負責、歸口辦理，誰主管、誰負責」。2005年新《信訪條例》又強調「屬地管理、分級負責」。其中分級負責、屬地或歸口辦理就產生了一個信訪機關是以辦信為主還是以轉信為主的問題。

國家信訪局局長周占順2003年指出，群眾信訪問題，「80%以上是基層應該解決也可以解決的問題」。所以，「分級負責」意味着，除基層之外，上級信訪部門的主要工作就是向下轉信而不是辦信。

各省市自治區《信訪條例》都對人大、政府、法院、檢察院的具體信訪職能作出了具體規定，最完備的一個歸口管理的規定是中共中央辦公廳《信訪問題歸口分工處理辦法》（中共中央辦公廳〔1991年〕19號通知），其中對黨紀、組織、法院、檢察院、公安、司法、監察等三十五個方面的信訪職責作出了規定。

上級工作以轉信為主，這些信訪轉到基層，基層無法再轉，無口可歸，有的地方就形成一個以黨政領導為主要責任人的工作格局。比如，《青島市信訪案件兩級審議制暫行辦法》規定：「黨政機關負責同志根據工作分工，對所屬單位的重要

信訪案件，實行包案，負責對信訪案件的審議和結論，必要時親自接待處理。」並規定「黨政機關信訪部門對下列信訪案件應向本級黨政機關負責同志提請審議：（一）中央、省、市領導同志交辦的重要信訪案件（結而不服的）；（二）本地區重大或疑難的信訪案件（久拖不決的）；（三）群眾到青島市以上黨政機關集體上訪的案件（對處理意見不服的）；（四）有關部門頂拖不辦、推諉扯皮的信訪案件；（五）信訪問題涉及幾個地區或部門管轄，經受理單位會同有關地區或部門協商達不成一致意見的。」江蘇宿遷市《2003年全市信訪工作要點》則要求「要進一步深化和完善黨政領導信訪接待日制度，市級黨政領導參與信訪接待每月不少於二次，縣（區）每月不少於四次，市直相關部門每月不少於一次，鄉鎮每天都要有領導接待來訪群眾，為群眾解決實際要採取領導定期接訪、預約接訪和隨機接訪等形式，保證群眾來訪有人接待，反映事情有人過問。」在新的《信訪條例》中，也明確要求，「各級人民政府、縣級以上人民政府各工作部門的負責人應當閱批重要來信、接待重要來訪、聽取信訪工作彙報，研究解決信訪工作中的突出問題。」

「分級負責」、「屬地管理」、「歸口辦理」，最終落實在地方黨政領導人身上，專門的信訪部門和信訪工作人員則負責信訪信息上下左右的轉送。正是這一點引起了「信訪部門是二郵局」、「信訪制度是典型的人治」的詬病。新《信訪條例》賦予信訪部門更多的協調、督辦權，但其以轉信為主的功能不會改變。

雖新《信訪條例》賦予信訪部門更多的協調、督辦權，但其強調「屬地管理、分級負責」、「歸口辦理」，意味着除基層之外，上級信訪部門的主要工作就是向下轉信而不是辦信。這樣，解決問題的壓力最終落實在地地方黨政領導人身上。專職信訪部門和信訪工作人員則只負責轉送信息，這引起了「信訪部門是二郵局」、「信訪制度是典型的人治」的詬病。

四 「信訪」和「走訪」

新《信訪條例》列舉了信訪的形式為「書信、電子郵件、傳真、電話、走訪」，並處處透出不鼓勵「走訪」，而鼓勵書信、電話、傳真、電子郵件等狹義「信訪」的信息。但是，實際中人們一提到「上訪」，想到的卻總是千里迢迢的「走訪」，而不是利用現在愈來愈發達的通信方式的狹義「信訪」。

新《信訪條例》非常強調信訪渠道的建設，要求各級政府要「向社會公布信訪工作機構的通信地址、電子信箱、投訴電話」，尤其是要「建立全國信訪信息系統，為信訪人在當地提出信訪事項、查詢信訪事項辦理情況提供便利」。如果這個信息系統建立起來，人們真的就會在家裏坐在電腦前「上訪」，不用到政府門口、到北京、到天安門上訪了嗎？

實際上，許多上訪者之所以選擇「走訪」，尤其是「集體走訪」、「重複走訪」，並非是他們不了解信訪部門的聯繫方式，也並非是他們缺乏通信手段，不會上網，其中的奧妙，無非是在政府對遊行、示威嚴格管制的情形下，「走訪」尤其是「集體上訪」不過是民眾以上訪名義進行的遊行示威，一種公開施加壓力的手段。其他非走訪的「信訪」，最多只能傳遞信息，而不能施加壓力。沒有附加壓力的信息，其重要性、緊迫性只會排在附加壓力信息之後。

上訪者明白了這一點，就越發不會選擇最便捷的通訊手段。一封電子郵件是最沒有壓力的，最不耗費信訪部門和領導人的資源，但最節約資源的方式，就是最無力、最沒用的方式。與其發這樣一封電子郵件，還不

如在人氣旺盛的網上論壇發一個帖子，有時候還能產生輿論壓力，引起領導人的重視。其實最有用的，仍然是集體上訪、反覆上訪。可以預計，即使這套全國信訪信息系統建立起來，千千萬萬的上訪者仍然不會去使用這種方便。在信訪問題上，光提供方便是沒有用的。

新《信訪條例》對走訪過程中的潛在壓力傳遞機制進行嚴格管制，規定上訪者不得「在國家機關辦公場所周圍、公共場所非法聚集，圍堵、衝擊國家機關，攔截公務車輛，或者堵塞、阻斷交通」，不得「在信訪接待場所滯留、滋事，或者將生活不能自理的人棄留在信訪接待場所」（第二十條），試圖以此把走訪者驅趕到設計好的狹義「信訪」的軌道內。但是，即使這樣做成功了，沒有壓力傳遞方式，如何促動各級官員重視信訪？沒有壓力傳遞方式傳達的事件嚴重程度的信息，在潮水一樣湧來的「信件」、「電子郵件」中，又如何判斷輕重緩急？

五 信訪制度的未來轉型

理解了現行信訪制度的制度邏輯後，我們大約可以對未來信訪制度的轉型提出以下看法。

第一，改變信訪向上負責的關鍵是信訪向人大框架轉移。信訪制度是嵌套在中國現行「向上負責、下管一級」的政府體制之中的。在這個體制沒有改變之前，信訪制度仍將發揮不可替代的作用，因此，對信訪的功能，不能輕易否定。改變「向上負責」的關鍵是完善以人民代表大會制為核心的人民民主制度。如果當地人大能

新《信訪條例》處處透出不鼓勵「走訪」，而鼓勵書信、電話、傳真、電子郵件等狹義「信訪」的信息。但現實中人們總是千里迢迢的「走訪」，尤其是「集體走訪」、「重複走訪」，這不過是民眾以上訪名義進行的遊行示威，一種公開施加壓力的手段。其他非走訪的「信訪」，最多只能傳遞信息，而不能施加壓力。沒有附加壓力的信息，其重要性、緊迫性只會排在附加壓力信息之後。

改變信訪向上負責的關鍵，是信訪向人大框架轉移。如果當地人大能夠監督當地政府，由上級政府來監督當地政府的必要性就降低了。「涉法信訪」的增加，要求進行有針對性的司法改革。中國實行二審終審制，使得不服二審判決的當事人除申訴要求再審外，只好選擇上訪。倘若建立三審終審制，則一部分上訪將變成上訴。

夠監督當地政府，由上級政府來監督當地政府的必要性就降低了。所以，將信訪與人大制度結合，有利於促進信訪制度從向上負責轉變為向下負責。目前可以考慮的是，直接選舉產生的縣鄉人大代表應接受本選區選民針對當地政府的信訪，並據此在人大框架內進行調查、聽證，然後對政府提出監督要求。

不過，這樣做需要解決一個法律問題。中國現行信訪法律體系由國務院《信訪條例》和各省市自治區《信訪條例》組成。國務院《信訪條例》規定了全國各級行政機關接受信訪的職權，各省市自治區《信訪條例》除規定本轄區行政機關的信訪職權外，還涵蓋本轄區人大、法院、檢察院的信訪職權，但都是比照行政機關接受信訪的模式，由人大內部信訪部門負責，而沒有發揮人大代表的的作用。人大代表向下負責、接受信訪的模式，只可能通過人大立法建立起來。所以，在實施新《信訪條例》的同時，應該把制定《信訪法》提上議事日程，並考慮其與《人大組織法》、《代表法》及未來的《監督法》相配套。另外，立法不應是閉門造車，信訪向人大轉型，最好在北京周圍的信訪高發區域先行試點。

第二，「涉法信訪」的增加要求進行有針對性的司法改革。在於建嶸調查的632位進京上訪的農民中，有401位在上訪之前曾就上訪的問題到法院起訴過，其中法院不予立案的佔到42.9%；認為法院不依法辦事判決敗訴的佔54.9%^④。這從一個側面表明目前「涉法信訪」的嚴重性。現在許多高級法院、中級法院明文規定某些敏感、群體性訴訟不予立案或「暫

不受理」，直接與《訴訟法》的規定相違背，嚴重地說是一種瀆職行為，對此應堅決糾正。另外，中國實行二審終審制，使得不服二審判決的當事人除申訴要求再審外，只好選擇上訪。要減少由此產生的上訪，需要把信訪制度與審級制度改革結合起來。倘若建立三審終審制，則一部分上訪將變成上訴。

第三，政府應該對新聞媒體的監督採取更加容忍的態度。除了要恢復黨報群工部接受信訪的優良傳統外，各級政府目前起碼應該容忍本轄區媒體對外轄區的批評性報導，中央政府應默許各地方媒體對外地的批評性報導。發達的、競爭性的新聞媒體，會促使專業新聞從業人員對社會熱點現象的表現和原因做出深入全面的調查，這就減少上級政府通過群眾信訪了解總體情況的需求。大量事例表明，新聞媒體的監督，社會輿論的壓力，有時候要比主要領導的批示在發現問題、解決問題方面發揮更大的作用。

註釋

①②④ 〈國內首份信訪報告獲高層重視〉，《南方周末》，2004年11月4日，www.nanfangdaily.com.cn/zm/20041104/xw/szxxw1/200411040012.asp。

③ 〈國家信訪局局長：80%上訪有道理〉，《半月談》，2003年11月20日，www.china.org.cn/chinese/2003/Nov/446032.htm。

趙曉力 法學博士，清華大學法學院副教授。